

บันทึก

เรื่อง ที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๒๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของ กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกรณีที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ (บางควาย) อำเภอชะอำ (นายาง) จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ ๒๒,๖๒๗ ไร่ ๒ งาน ๘๓ วา ซึ่งปรากฏตามสำเนาหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๖๐๖/๑๒๒๗๙ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ ว่า เป็นที่ดินที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงวัง ประกาศ ณ วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๖๗ ตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว มีข้อความบางตอนกล่าวว่าภายในเขตที่เป็นพระราชนิเวศน์นี้ พระราชทานอภัยทานแก่ สัตว์ที่คนมักใช้เป็นอาหาร ทั้งจัดตบตบที่เข้ามามีพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศ ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทิฐิ กระทำร้ายแก่สัตว์นั้นๆ ด้วยประการใดๆ ในเขตที่ได้ กำหนดมาแล้ว ซึ่งกรณีที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเขตที่ดินที่หวงห้ามนี้ เพราะ เขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวจะเป็นการหวงห้าม ที่ดินหรือเป็นแต่เพียงเขตที่พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ ทั้งนี้ เพราะมิได้มีความชัดว่าเป็นการ หวงห้ามหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ว่าที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวเป็นที่ดินสงวนหรือหวงห้ามใช้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณา เอกสารซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งไปพร้อมกับหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๒๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) แล้ว ให้ความเห็นว่า พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ซึ่งตั้งอยู่ในตำบลชะอำ (บางควาย) อำเภอชะอำ (นายาง) จังหวัด เพชรบุรี นั้น ตำบลดังกล่าวนี้เดิมเรียกว่า ตำบลบางกรว แขวงจังหวัดเพชรบุรี โดยที่เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการฯ สั่งว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ตำบลบางกรว แขวงจังหวัดเพชรบุรี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ต่อมาปรากฏตามหนังสือ ของศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ แผนกเกษตร ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ จากผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (พระยาสุรพันธ์) ถึงรองอำมาตย์เอก ขุนฉมาพยุหรัักษ์ เกษตร จังหวัดเพชรบุรี แจ้งว่าเจ้าคุณสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี สั่งว่า ที่ดินตำบลบาง

ควาย ท้องที่อำเภอหนองจอก จังหวัดเพชรบุรี คือทางทิศตะวันออกตั้งแต่วัดบางควายเลียบไปตามริมชายทะเลจนจดปากคลองโคกเกลือ ทิศใต้ตั้งแต่ปากคลองโคกเกลือตัดตรงขึ้นไปจนจดเขาน้อย ทิศตะวันตก ตั้งแต่เขาน้อยเลียบไปเขาลูกช้างและเขาสามพระยาแล้ว ตัดตรง ไปถึงเขาเสวยกะปิ และอ้อมไปตามนอกชายเขาเสวยกะปิ ทิศเหนือตั้งแต่เขาเสวยกะปิตัดตรงมาจนจดทะเลติดกับวัดบางควายประจบกับทิศตะวันออกตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้น เป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ตามพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ เพราะฉะนั้น ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใด ๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใดแล้ว จึงจัดการต่อไป

ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ที่ตำบลมฤคทายวัน ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้สร้างราชनिเวศน์เป็นที่ประทับขึ้นแล้วนั้น มีเขตด้านตะวันออกชายฝั่งทะเลตั้งแต่วัดบางควายจดบ้านบ่อเคี้ยว ยาว ๑๒๕ เส้น ด้านเหนือจากฝั่งทะเลยื่นขึ้นไปถึงเขาเสวยกะปิ ยาว ๑๙๐ เส้น ด้านใต้ยื่นจากชายทะเลขึ้นไปถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๗๕ เส้น ด้านตะวันตกตั้งแต่เขาเสวยกะปิถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๒๕ เส้น ภายในเขตที่เป็นราชนิเวศน์นี้พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ชนมักใช้เป็นภักษาหารทั้งจัดตบทวิบาท ที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทิษฐิกระทำการร้ายแก่สัตว์นั้น ๆ ด้วยประการใด ๆ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว

จากหลักฐานที่กล่าวนี้เห็นได้ว่า ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการฯ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่ประกาศเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ นั้น มีพระราชประสงค์จะใช้ที่ดินบริเวณนี้เป็นเขตพระราชนิเวศน์ โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้สร้างราชนิเวศน์เป็นที่ประทับ ณ ตำบลมฤคทายวันแล้ว สมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีจึงได้มีคำสั่งให้ที่ดินในบริเวณที่ขีดแผนที่ไว้เป็นที่หลวง ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ใด และในปีต่อมาคือ พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์น้อยลงกว่าบริเวณที่สมุหเทศาภิบาลสั่งให้เป็นที่หลวง และประกาศห้ามมิให้ผู้ใดทำร้ายสัตว์ อันเป็นการคุ้มครองสงวนสัตว์ป่าในเขตพระราชนิเวศน์ซึ่งทรงขนานนามว่า มฤคทายวัน นั้นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการฯ ให้ที่ดินบริเวณมฤคทายวันเป็นเขตพระราชนิเวศน์แล้ว พระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชดังกล่าวนี้มีผลเป็นกฎหมาย ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินใช้ราชการหลวงหรือเรียกว่าที่หลวงตามถ้อยคำที่ใช้อยู่ในสมัยนั้น พระบรมราชโองการฯ ไม่จำเป็นต้องมีข้อความว่า หวงห้ามอย่างใดอีก เพราะการใช้ที่ดินในราชการอย่างใดเป็นพระบรมเดชานุภาพ ส่วนประกาศหวงห้ามมิให้ราษฎรจับจองหรือถือกรรมสิทธิ์เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อสมุหเทศาภิบาลประกาศเขตเป็นที่หลวง ย่อมหมายความว่าเป็นที่หวงห้ามไว้ใช้ราชการนั่นเอง จึงห้ามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ผู้ใด ประกาศของสมุหเทศาภิบาลถือว่าเป็นการหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่หลวงอยู่ชัดแจ้งแล้ว การที่

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะออกโฉนดที่ดินบริเวณนี้หรือไม่ ก็ไม่ทำให้ที่ดินเขตพระราชานิเวศน์ซึ่งเป็นที่หลวง กลายเป็นไม่ใช่ที่หลวงไปได้ ส่วนการที่มีผู้ออกโฉนดไปก่อนและไม่มี การเวนคืน ในเวลานั้นได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มาตรา ๓๖^๑ ใช้บังคับ กรณีนี้อยู่แล้ว ถ้อยคำที่ว่า เวนคืน ในสมัยนั้นใช้ในกรณีที่ราษฎรจะคืนที่ดินที่ขอออกโฉนดแล้ว ให้แก่รัฐบาลเท่านั้น การที่ไม่มีถ้อยคำว่าเวนคืน ในประกาศพระบรมราชโองการฯ จะนำข้อความ เช่นนี้มาตีความว่าไม่ใช่หวงห้ามหาได้ไหม

ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เขตพระราชานิเวศน์มฤคทายวันนี้เป็น เขตที่ดินหวงห้ามอย่างชัดแจ้งตั้งแต่วันที่ มีประกาศพระบรมราชโองการฯ นั้น และเป็นเขตที่ดินซึ่ง ได้หวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วย

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์
(นายสมภพ โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๗

^๑ มาตรา ๓๖ ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้เข้ามาในมาตรา ๓๕ เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะ พ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

^๒ มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป